

Staatssecretaris van Financiën
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
14 augustus 2017

Onderwerp
Evaluatie
Uniformering
Loonbegrip

Uw kenmerk
2017-0000126063

Ons kenmerk
MvH/RvZ/HS/2017-
U018

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft onder meer als taakopdracht om regering en Staten-Generaal te adviseren over het terugdringen van regeldruk en kan daarbij ingaan op knelpunten in bestaande regelgeving naar aanleiding van signalen uit het bedrijfsleven of de samenleving. Een oud knelpunt in de regelgeving betreft de complexiteit van de loonbelasting en sociale premies. In 2013 is voor dat knelpunt de Wet uniformering loonbegrip ingevoerd. Deze wet had als doel om de complexiteit terug te dringen en de bijbehorende regeldruk te verminderen. Het beoogde effect was een structurele vermindering van de regeldruk met € 380 miljoen per jaar. Dit jaar is op uw verzoek een evaluatie van deze wet uitgevoerd. Op 18 juni 2017 heeft u de evaluatie naar de Tweede Kamer gezonden. U heeft ATR gevraagd om advies uit te brengen over de bevindingen van de evaluatie. Het college voldoet graag aan dat verzoek.

Achtergrond

De uniformering van het loonbegrip kent een lange geschiedenis. Reeds in 1999 wees de Commissie Slechte op de verschillen in definities van loon in diverse wetgevingsdomeinen en op de verschillen in berekeningssystematiek.¹ De commissie liet zich daarbij inspireren door vergelijkbare waarnemingen van de commissies Grapperhaus (1985)² en Stevens (1991).³ De verschillen tussen de loonbegrippen worden discoördinatie genoemd.⁴ Het advies van de commissie Slechte is gebruikt voor de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis). Deze wet maakte het fiscale loonbegrip de grondslag voor

¹ Regels zonder overlast, eindrapport van de Commissie administratieve lasten, 1999, p IV

² "Heerendiensten": Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven 1985.

³ "Graag of niet", Commissie voor de belastingherziening (commissie Stevens), 1991.

⁴ "Discoördinatiepunten" zijn verschillen in de grondslagen tussen loonbegrippen. Die verschillende grondslagen moeten elk op hun eigen wijze worden berekend en ze kunnen weer als grondslag voor andere berekeningen dienen. De loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de pensioenpremies en de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet kenden allen een eigen loonbegrip en werden op hun eigen manier berekend.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

sociale verzekeringen, zodat loonbelasting en premieheffing beter op elkaar werden afgestemd. Vanaf 2006 verzorgt de Belastingdienst de inning van zowel de loonbelasting als de premies voor sociale verzekeringen.

Een volgende stap was om het loonbegrip te uniformeren. Met een uniform loonbegrip kunnen de verschillende heffingen (de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet) op één grondslag worden gebaseerd. Dit vereenvoudigt de berekeningen en inhouding door werkgevers. En het verlaagt de uitvoeringslasten van de Belastingdienst. Verder kan een uniform loonbegrip helpen de uitvoering van de loonaangifteketen door de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) efficiënter en robuuster te maken. Werknemers kunnen een korter en duidelijker loonstrookje krijgen. En correcties in de berekeningen van werknemers die meerdere dienstbetrekkingen hebben, zijn niet langer nodig.

De evaluatie

In opdracht van het ministerie van Financiën heeft Panteia de door het bedrijfsleven ervaren gevolgen van de uniformering van het loonbegrip voor de administratieve lasten onderzocht.⁵ Uit de evaluatie blijkt dat het uniform loonbegrip is gerealiseerd, dat de loonstrookjes wat eenvoudiger en overzichtelijker zijn geworden, en dat er (iets) minder gegevens in de loonaangifteset hoeven worden meegenomen.

De evaluatie door Panteia had niet tot doel om vast te stellen in hoeverre de beoogde reductie van € 380 miljoen is gerealiseerd. Zij laat zien dat ondernemers de vermindering van administratieve lasten op drie onderzochte effecten als “zeer beperkt” ervaren, en op de overige vijf “geen effect” ondervinden. Dit komt volgens Panteia door de volgende factoren:⁶

- Het UWV vraagt nog steeds om het SV-loon (sociale verzekeringsloon).
- Pensioenfondsen en verzekeraars hanteren nog deels hun eigen loonbegrippen.
- In cao's en bedrijfstakeigen regelingen komen nog andere loonbegrippen voor.
- De loonadministratie is complex door de vele fiscale en sociale veranderingen in wet- en regelgeving die elk jaar plaatsvinden.
- De loonsomheffing of een stap in de richting daarvan heeft nog geen doorgang gevonden.

Deze factoren hebben tot gevolg dat belangrijke verwachtingen met betrekking het uitbesteden van de loonaangifte en de kosten van loonaangiftesoftware niet zijn uitgekomen. De verwachting was namelijk dat het zelf doen van loonaangifte met eigen of ingekochte software eenvoudiger en goedkoper zou worden dan uitbesteding, en dat het percentage ondernemers dat de aangifte zelf doet, zou toenemen van 10% naar 90%. In werkelijkheid is het uitbesteden echter niet gedaald maar zelfs nog iets toegenomen.⁷ Het college concludeert op basis van deze bevindingen dat de reductie van € 380 miljoen niet of nauwelijks kan zijn gerealiseerd.

⁵ In 2013 waren al de inkomenseffecten van de Wet uniformering loonbegrip geëvalueerd.

⁶ Evaluatie effecten administratieve lasten bedrijven Wet uniformering loonbegrip, Panteia 2017, p. 43.

⁷ De uitbestedingsgraad is toegenomen van 87% naar 89% en voor kleine bedrijven van 89% naar 91% (p26).

Advies

In dit advies richt ATR zich op de factoren die de verwachte vermindering van de regeldruk hebben gefrustreerd. Deze factoren zijn:

- het voortbestaan van externe discoördinatiepunten,
- de complexiteit van de uit te voeren berekeningen en de hoeveelheid gegevens die werkgevers periodiek moeten aanleveren,
- de kosten van veranderingen in de aan te leveren gegevens en de onderliggende wetgeving;
- de loonstrookjes zijn nog niet uniform, eenvoudig en begrijpelijk.

Externe discoördinatiepunten

Het loonbegrip en de loonstrook zijn iets eenvoudiger geworden door het wegnemen van de interne “discoördinatiepunten” bij de werkgevers. Er bestaan echter nog steeds externe discoördinatiepunten. Het UWV vraagt nog in een aparte rubriek naar het SV-loon.⁸ Dit omdat er verschillen zijn tussen de groepen waarop de heffingen van toepassing is, en omdat loon uit vroegere dienstbetrekking en eindheffingsloon wel meetelt voor de loonbelasting en volksverzekeringen, maar niet voor de premieheffing en het dagloon voor de werknemersverzekeringen.⁹ Pensioenfondsen en verzekeraars blijven het loonbegrip van hun polissen hanteren. Gevolg is dat nog steeds met verschillende loonbegrippen moet worden gewerkt. Voorbeelden van deze verschillen zijn:

- Voor de premies werknemersverzekeringen en voor de inkomensafhankelijke werkgeversbijdrage zorgverzekeringswet geldt een jaarmaximum (wijzigt elk jaar).
- Het UWV gebruikt de term ‘SV-loon’ voor *bijna* hetzelfde begrip als wat de Belastingdienst met ‘heffingsloon’ bedoelt.
- Pensioenen kunnen zijn gebaseerd op een grondslag die afwijkt van het heffingsloon.

In de polisadministratie worden elk jaar ruim 20 miljard gegevens over de loonaangifte verzameld.¹⁰ Deze gegevens staan ter beschikking voor onder andere de Belastingdienst, het UWV, CBS, SVB en de pensioenfondsen. Bij een dergelijke omvang is het niet proportioneel om nog om aanvullende gegevens te vragen. De zeer omvangrijke gegevensverzameling zou moeten volstaan. Bijvoorbeeld bij de WOZ-gegevens, bleek het ook mogelijk om de externe discoördinatiepunten weg te nemen zonder dat dat tot problemen leidde.

Het college adviseert:

- 1. om de resterende externe discoördinatiepunten weg te nemen en uitsluitend het uniform loonbegrip te (laten) gebruiken voor de premieheffing voor werknemersverzekeringen, pensioenen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.**
- 2. over implementatie van het uniform loonbegrip in de praktijk concrete resultaat-afspraken te maken met sociale partners en de betrokken ministeries van SZW, EZ en VWS en deze over drie jaar te evalueren.**

⁸ De Belastingdienst doet dat ten behoeve van het UWV. Het UWV gebruikt het SV-loon voor het berekenen van ww-uitkeringen.

⁹ §4.1 Handboek loonheffingen.

¹⁰ <https://www.loonaangifteketen.nl/de-loonaangifteketen/de-gegevensstroom>.

Complexiteit van berekeningen en kosten voor het aanleveren van gegevens

De berekeningen die moeten worden uitgevoerd voor het bepalen van de af te dragen loonheffing en premies, zijn nog steeds complex. Voorbeelden hiervan zijn de heffingskortingen voor de loonheffing en de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR) voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.¹¹ De uniformering van het loonbegrip heeft hierin geen vereenvoudiging gebracht. Dat nu eenzelfde grondslag wordt gebruikt, maakt deze verplichte berekeningsystematiek niet veel eenvoudiger.

Ook moeten werkgevers nog veel gegevens aanleveren. Volgens de evaluatie worden maandelijks nog circa 140 gegevenselementen per werknemer aangeleverd. Als deze omvang kan worden teruggedrongen, vermindert dat de regeldruk.

Complexe berekeningen en een grote aanlevering van gegevens zijn alleen mogelijk met behulp van software. Dat hoeft echter geen grote regeldruk te veroorzaken: voor het draaien van die software zijn maar weinig arbeidsuren nodig. Een grotere reductie van de regeldruk mag worden verwacht van het verminderen van het uitvragen van gegevens die werkgevers niet voor eigen doeleinden bijhouden. Een eventuele toekomstige stelselherziening biedt mogelijkheden voor het verder wegnemen van discoördinatiepunten.

Het college adviseert:

- 3. om te onderzoeken op welke wijze de heffingssystematiek kan worden vereenvoudigd en de omvang van de gegevens-uitvraag kan worden teruggebracht, en**
- 4. daarbij prioriteit te geven aan het beperken van gegevens-uitvraag die werkgevers niet voor eigen doeleinden gebruiken.**

Het loonstrookje blijft voor de meeste werknemers ondoorgrondelijk, ondanks de invoering van het uniform loonbegrip en de Wet aanpak schijnconstructies (die werkgevers verplicht om te zorgen voor een begrijpelijke loonstrook). De bedragen op de loonstrook moeten toegelicht worden en alle inhoudingen en verrekeningen moet gespecificeerd terug te vinden zijn. Maar op veel loonstrookjes staan nog afkortingen zonder toelichting. Het gevolg is dat werknemers hun loonstrook niet controleren en in veel gevallen zelfs helemaal niet inzien. Controles zijn echter nodig omdat er fouten gemaakt (kunnen) worden in de salarisverwerking.¹²

Het college adviseert:

- 5. om te onderzoeken op welke wijze loonstroken kunnen worden geüniformeerd en hoe de toelichting bij loonstroken zó kan worden vereenvoudigd dat werknemers hun loonstrook zelfstandig kunnen controleren.**

¹¹ download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek_loonheffingen_jan_2017_lh0221t71fd.pdf en download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toelichting_loonberekening_vcr_2016_lh9851t61fd.pdf

¹² "Loonstrook blijft wemelen van fouten." De Telegraaf, 29 dec. 2016.

Kosten van veranderingen

De loonadministratie is en blijft complex door de vele veranderingen in de fiscale en sociale wet- en regelgeving die elk jaar plaatsvinden. Deze veranderingen brengen regeldruk met zich mee die vaak buiten beeld blijft.¹³ Bovendien worden de aanpassingen als zeer belastend ervaren.¹⁴ Beperking van de jaarlijkse aanpassingen kan aanzienlijk bijdragen aan het verminderen van (ook de ervaren) regeldruk.

Het college adviseert:

- 6. om de gevolgen van de frequente wijzigingen in fiscale en sociale wet- en regelgeving in beeld te brengen, en***
- 7. op basis van de uitkomsten van dat onderzoek te bepalen of de frequentie van de veranderingen kan worden verlaagd.***

Een afschrift van dit advies wordt gezonden naar de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹³ <https://www.vno-ncw.nl/standpunten/administratieve-lasten-en-regeldruk>

¹⁴ Het Actal-advies "Regels moet je kunnen leren" d.d. 10 mei 2017 maakt inzichtelijk dat juist het afleren van een oude regel en het aanleren van een nieuwe mentaal zeer belastend kan zijn.